



**Deputat în Parlamentul
Republicii Moldova**

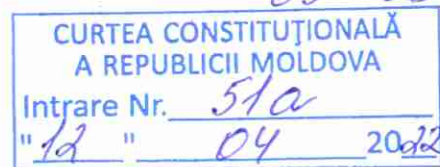
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA

str. Alexandru Lăpușneanu nr. 28,
Chișinău MD 2004,
Republica Moldova

SESIZARE

prezentată în conformitate cu articolul 25 lit. g) din Legea nr. 317-XIII din
13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională și articolele 38
alin.(1) lit. g) și 39 din Codul Jurisdicției Constituționale nr. 502-XIII din 16
iunie 1995

**pentru controlul constituționalității Legii privind modificarea
Codului contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008**
adoptată în lectura a doua la 7 aprilie 2022



I – AUTORUL SESIZĂRII

Adrian LEBEDINSCHI,
Grigore NOVAC,
Deputați în Parlamentul Republicii Moldova
Parlamentul Republicii Moldova
Bulevardul Ștefan cel Mare și Sfint 105,
Chișinău 2073

II – OBIECTUL SESIZĂRII

Prezenta sesizare are drept obiect examinarea *a priori* a constituționalității Legii privind modificarea Codului contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008, adoptată în lectura a doua la 7 aprilie 2022.

III – EXPUNEREA PRETINSEI SAU A PRETINSELOR ÎNCĂLCĂRI ALE CONSTITUȚIEI, PRECUM ȘI A ARGUMENTELOR ÎN SPRIJINUL ACESTOR AFIRMAȚII

La 7 aprilie 2022, Parlamentul a adoptat în lectura a doua Legea privind modificarea Codului contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008, prin care a completat Codul cu art. 365⁵ „Încălcarea drepturilor cetățenilor prin răspîndirea atributelor și simbolurilor general cunoscute ce sunt utilizate în contextul unor acțiuni de agresiune militară, crime de război și crime împotriva umanității, precum și a propagandei sau glorificării acestor acțiuni”.

Cu următorul conținut:

„Confecționarea, vânzarea, răspîndirea, deținerea, deținerea în vederea răspîndirii și **utilizarea în public a atributelor și simbolurilor** general cunoscute ce sunt utilizate în contextul unor acțiuni de agresiune militară, crime de război și crime împotriva umanității, precum și a propagandei sau glorificării acestor acțiuni se sancționează cu amendă de la 90 la 180 unități convenționale sau cu muncă neremunerată în folosul comunității de la 30 la 60 de ore aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 180 la 360 aplicată persoanei cu funcție de răspundere, cu amendă de la 360 la 600 unități convenționale aplicată persoanei juridice.”

Complementar, autorul a operat modificări și la *Legea nr. 54/2003 privind contracararea activității extremiste*, modificînd noțiunea „activitate extremistă” după cum urmează:

„**etalarea**, confecționarea, răspîndirea, precum și **deținerea** în vederea difuzării publice a:

- atributelor ori simbolurilor fasciste;
- atributelor ori simbolurilor național-socialiste (naziste);
- atributelor ori simbolurilor unei organizații extremiste;
- atributelor ori simbolurilor general cunoscute ce sunt utilizate în contextul unor acțiuni de agresiune militară, crime de război și crime împotriva umanității, precum și a propagandei sau glorificării acestor acțiuni;”

Astfel, legiuitorul a desfășurat următoarele: „Prin atribute și simboluri general cunoscute ce sunt utilizate în contextul unor acțiuni de agresiune militară, crime de război și crime împotriva umanității, precum și a propagandei sau glorificării acestor acțiuni, se

înțeleg drapelele, benzile și panglicile colorate/de conștientizare (banda bicoloră negru-portocaliu), emblemele (elemente grafice, litere sau cifre și combinații ale lor), insignele, uniforme, sloganurile, formulele de salut, precum și orice alte asemenea însemne utilizate de către participanții la acțiunile de agresiune militară, crime de război și crime împotriva umanității, precum și de către persoane care, fără a fi participanți la acțiunile respective, contribuie la mediatizarea și propagarea în societate a unor idei de instigare, justificare, glorificare sau de absolvire de răspundere pentru acțiunile de agresiune militară, crime de război și crime împotriva umanității. Caracterul general cunoscut al unor asemenea atribute și simboluri se reține doar în cazurile când atributele și simbolurile respective, precum și conotațiile specifice ale acestora, sunt cunoscute în mod obiectiv publicului larg la nivel internațional și local. [...]

Considerăm oportună inițierea criticii de neconstituționalitate pornind de la prevederile art.32 al Constituției Republicii Moldova, care garantează libertatea opiniei și a exprimării. Or, interdicția etalării atributicii permise de lege vine în contradicție cu prevederile art.32 din Legea Supremă.

Astfel, subliniem că una dintre principalele libertăți pe care știința dreptului constituțional o atribuie categoriei drepturilor și libertăților social-politice este libertatea exprimării gândurilor și părerilor personale, care înglobează cele mai importante drepturi de care se poate bucura omul într-o societate democratică modernă – libertatea gândului, libertatea cuvântului și libertatea presei. Dreptul constituțional, teoria și practica realizării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului prezintă libertatea de exprimare ca având un conținut juridic complex.

Această libertate este și una dintre cele mai vechi libertăți cetățenești, fiind inclusă în primele declarații ale drepturilor omului sub denumirea libertate a presei, libertate a cuvântului, libertate a informației etc. Și în prezent, dreptul internațional acordă o protecție temeinică dreptului la libertatea de exprimare. Libertatea de exprimare este protejată și de către trei sisteme regionale în domeniul drepturilor omului. Importanța deosebită a libertății de exprimare este pusă în valoare și de Constituția Republicii Moldova, prin prevederea sa expresă din art. 32.

Totuși libertatea opiniei, adică libertatea omului de a-și formula o părere proprie despre fapte și lucruri, este o parte componentă a libertății conștiinței, ambele constituind activitatea lăuntrică a individului. Libertatea exprimării însă reprezintă faza exterioară a comportamentului acestuia.

În virtutea considerentelor expuse, vom utiliza doar sintagma libertatea exprimării, iar în cazul în care sunt necesare unele precizări – sintagma libertatea opiniei.

Art. 32 alin. (1) din Constituție dezvoltă semnificația titlului articolului, stipulând: oricărui cetățean îi este garantată libertatea gândirii, a opiniei, precum și libertatea exprimării în public prin cuvânt, imagine sau prin alt mijloc posibil. Prima parte a textului constituțional garantează oricărui cetățean libertatea gândirii și a opiniei, constituind, practic, o preluare a primei părți din art. 31 alin. (1), care garantează libertatea conștiinței. Însă în primul caz, textul constituțional face o diferențiere, stabilind că libertățile respective sunt garantate doar cetățeanului, și dacă textul constituțional ar fi aplicat direct și restrictiv, numai cetățenii Republicii Moldova ar avea dreptul la libertatea de gândire și de opinie. Deoarece ambele procese – gândirea și opinia – sunt, în esența lor, intime, iar libertățile – ideale (influența exterioară fiind interzisă și, practic, imposibilă pe căi legale), conchidem că este imposibilă o diferențiere între garantarea libertății gândirii și opiniei pentru cetățenii Republicii Moldova și pentru străini.

Cu referire la *testul strict al libertății de exprimare*, subliniem că libertatea de exprimare nu este un drept absolut, existând condiții și limite până la care poate fi exercitată, ceea ce permite menținerea echilibrului între drepturile individului și interesele generale ale societății democratice în ansamblul lor, atunci când acestea pot intra în conflict. Art. 32 alin. (3) din Constituție prevede expres că în exercitarea libertății de exprimare sunt interzise și pedepsite prin lege o serie de acțiuni și manifestări.

Însă, orice restricție impusă dreptului la libertatea de exprimare **trebuie să întrunească un test strict**, compus din trei părți. Acest test, care a fost confirmat atât de Comitetul pentru Drepturile Omului (*Laptsevich v. Belarus, 2000*), cât și de CtEDO (*Goodwin v. Regatul Unit, 1996*), cere ca orice restricție: (1) să fie prevăzută de lege; (2) să fie impusă pentru a proteja interesul legitim (incluzând protecția reputației altora); (3) să fie necesară pentru a atinge interesul legitim.

În particular, pentru ca o restricție să fie considerată necesară, aceasta trebuie să limiteze cât mai puțin posibil libertatea de exprimare, să fie planificată atent, astfel încât să atingă obiectivul scontat, și aceasta să nu fie arbitrară, injustă sau bazată pe considerații iraționale. Principiu statuat în cauza *The Sunday Times v. Regatul Unit, 1979*.

Jurisprudența CtEDO (*Lingens v. Austria, 1986; Oberschlick v. Austria, 1991; Schwabe v. Austria, 1992; Dalban v. România, 1999*.) a determinat principii importante privind exigența necesității ingerinței „într-o societate democratică”: marjă de toleranță sporită în cazul politicienilor; impactul negativ al condamnărilor asupra libertății presei în general; necesitatea distincției dintre „fapte” și „judecăți de valoare”. Doctrina internațională și practica organelor europene de jurisdicție mai rețin că: **pluralismul, toleranța și transparența sunt condiții sine qua non ale unei societăți democratice**; libertatea de expresie poate să îmbrace forma unor pure relații de fapt; vehicularea unei opinii poate să privească toate domeniile vieții sociale, în variate forme de expresie (orale, scrise, simbolice, muzicale, gestuale); statul trebuie să se opună tendințelor de a obstrucționa pluralismul de presă sau celor de concentrare excesivă a industriei presei; libertatea de opinie constituie un drept autonom, care implică interdicția de a obliga o persoană să-și declare opiniile și obligă statul să se abțină de la activități de îndoctrinare, precum și interdicția oricăror discriminări fondate pe convingeri, etc.

În jurisprudența sa, *Observer și Guardian v. Regatul Unit, din 26 noiembrie 1991*, Curtea Europeană a constatat că, deși libertatea de exprimare poate fi supusă unor excepții, acestea „trebuie să fie interpretate restrictiv”, iar „necesitatea restricțiilor trebuie argumentată în mod convingător”.

În acest sens fiind și jurisprudența Curții Constituționale, care a statuat în Hotărârea nr. 28 din 2015 faptul că libertatea de exprimare constituie unul dintre fundamentele societății democratice și o condiție pentru progresul și împlinirea persoanei.

În Hotărârea nr. 12 din 2013, Înalta Curte a menționat că libertatea exprimării este un drept esențial în sistemul constituțional al Republicii Moldova.

Articolul 32 alin.(3) din Constituția Republicii Moldova, reflectând articolul 10 § 3 al Convenției, enumeră manifestările în exercitarea dreptului la libertatea opiniei și exprimării, care sunt interzise prin lege și sancționate („contestarea și defăimarea statului și a poporului, îndemnul la război de agresiune, la ură națională, rasială sau religioasă, incitarea la discriminare, la separatism teritorial, la violență publică, precum și alte manifestări ce atentează la regimul constituțional”).

Această prevedere necesită reglementare legislativă în vederea identificării cazurilor în care limitarea constituțională poate fi aplicată atunci când există un pericol real.

Limitele cerute sau posibile specificate în art.32 exclud expres posibilitatea restricționării libertății de exprimare atunci când exercițiul acesteia nu pune în pericol interesele și valorile protejate de Constituție.

Totodată, Curtea Europeană a stabilit că măsurile care restricționează libertatea de exprimare, altele decât cele aplicate în cazuri de instigare la violență sau respingerea principiilor democratice – oricât de șocante și inacceptabile pot părea pentru autorități anumite opinii – nu servesc de fapt democrației și de multe ori chiar o pot pune în pericol (*Sergey Kuznetsov v. Rusia*, 23 octombrie 2008, § 45; *Alekseyev v. Rusia*, 21 octombrie 2010, § 80).

Cu titlu de importanță, Constituția, prin art.32, garantează oricărui cetățean dreptul de a se exprima liber în public prin cuvânt, imagine sau prin alt mijloc posibil. Din această garanție constituțională, în special din sintagma „prin [...] imagine sau prin alt mijloc posibil”, rezultă că persoanele și formațiunile politice în care acestea se asociază pot să se exprime liber, inclusiv prin simbolurile politice adoptate de către ele.

În sprijinul criticilor de neconstituționalitate subliniem *jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului* prin prisma incidenței acesteia asupra speței. Relevantă prioritar fiind cauza *Vajnai vs. Hungary 2008*¹.

Astfel, prin hotărârea Curții Europene din 2008, Ungaria a fost condamnată pentru încălcarea libertății de exprimare în cauza *Vajnai vs. Ungaria* în legătură cu condamnarea penală a unui membru de partid **pentru aplicarea pe haină a unui simbol comunist în timpul unui eveniment public**. Stabilind că singurele elemente probante pe care se bazează condamnarea sunt totodată modalități de exercitare a libertății de exprimare, Curtea Europeană a constatat că a existat o ingerință.

Or, la momentul faptelor, reclamantul era vice-președintele Partidului Muncitoresc (Munkáspárt), un partid politic de stânga. În anul 2003, acesta a fost recunoscut vinovat pentru purtarea unui simbol totalitar - **steaua roșie** – în timpul unei **manifestații publice**, care a avut loc în centrul Budapestei și la care acesta a participat în calitate de orator.

Condamnarea reclamantului a constituit o ingerință în dreptul său la libertatea de exprimare. Această ingerință era „prevăzută de lege” și urmărea un scop legitim, și anume apărarea ordinii publice și protecția drepturilor altuia. Atunci când libertatea de exprimare se manifestă prin intermediul unui discurs politic – cum a fost cazul reclamantului – aplicarea restricțiilor se justifică numai în caz de necesitate socială specifică, imperioasă și clar definită. Având în vedere **multiplele semnificații ale stelei roșii**, care nu este asociată numai cu idei totalitare, o interdicție totală a acesteia, a fost **exagerat**. Prin urmare, ca și în cazul cuvintelor ofensatoare, se impune o analiză minuțioasă a contextului în care acest simbol a fost utilizat.

Or, reclamantul a purtat steaua roșie cu ocazia unei **manifestații pașnice și legale**, în calitatea sa de vice-președinte al unui partid de stânga, recunoscut și care **nu avea nicio intenție cunoscută să aducă atingere statului de drept**.

Guvernul nu a menționat niciun caz în care simpla arborare a stelei roșii ar fi provocat tulburări în Ungaria sau cel puțin ar fi riscat să le provoace. Faptul de a stopa un pericol pur ipotetic cu titlu de măsură preventivă destinată să aperse democrația, nu răspunde unei „nevoi sociale presante” și legea ungară prevede și alte sancțiuni pentru a proteja ordinea publică. În plus, interdicția în cauză are un caracter general.

¹[https://hudoc.echr.coe.int/eng?fbclid=IwAR3RRWfN9GjwHeoRV772Va4T4QMEJYLifKKFAclj4T2sQ34gnwJmKV7ZK0#\(%22docname%22:\[%22%22CASE%20OF%20VAJNAI%20v.%20HUNGARY%22%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-87404%22\]\)](https://hudoc.echr.coe.int/eng?fbclid=IwAR3RRWfN9GjwHeoRV772Va4T4QMEJYLifKKFAclj4T2sQ34gnwJmKV7ZK0#(%22docname%22:[%22%22CASE%20OF%20VAJNAI%20v.%20HUNGARY%22%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-87404%22]))

Simplul fapt de a arbora steaua roșie poate duce la condamnarea penală și nu se cere nicio probă că purtarea unui asemenea simbol constituie propagandă totalitară. Curtea admite că purtarea unui asemenea simbol, omniprezent în perioada comunistă, poate crea sentimente de disconfort persoanelor care au fost victime ale regimului comunist și familiilor acestora, dar asemenea sentimente, cât de inteligibile ar fi, **nu justifică limitarea libertății de exprimare.**

Ungaria, care a trecut la un regim pluralist de aproape două decenii și acum este membră a Uniunii Europene, a demonstrat că este o democrație stabilă.

Prin urmare, condamnarea reclamantului **nu răspunde unei „nevoi sociale imperioase”.**

În opinia Curții Europene, chiar dacă atingerea adusă de autoritățile naționale dreptului reclamantilor la libertatea de exprimare ar putea fi justificată prin încercarea de a proteja ordinea publică, sancțiunile penale aplicate persoanelor interesate, adică aproape patru ani de închisoare, erau vădit disproporționate, prin natura și prin gravitatea lor, în raport cu scopul legitim urmărit prin condamnarea acestora.

Curtea Europeană a stabilit că instanțele interne au trecut dincolo de ceea ce ar fi constituit o restrângere necesară a libertății de exprimare a reclamanților.

Totodată, în noiembrie 2011, Curtea Europeană a constatat o altă încălcare a articolului 10 al Convenției, în baza acestei legi, în cazul *Fratanolo vs. Ungaria*², care la fel se referea la **afișarea publică a unei stele roșii** de către un membru al unui partid de stânga din Ungaria.

Cu titlu de *analogie a dreptului*, la 19 februarie 2013, Curtea Constituțională a Ungariei a recunoscut neconstituțională interdicția privind utilizarea simbolurilor regimurilor totalitare fasciste și comuniste, **constatând o încălcare a principiului siguranței juridice și a libertății de exprimare.**

În baza acestei hotărâri, în aprilie 2013, Parlamentul ungar a votat legea în altă redacție, operând modificări tehnice, pentru a corespunde cu principiul reglementării specifice.

În 2009, Polonia a instituit sancțiuni penale pentru promovarea publică a sistemului fascist sau totalitar. Aceste reglementări penale au fost contestate în Tribunalul Constituțional polonez, care, în 2011, **le-a declarat neconstituționale.** În fundamentarea hotărârii sale, Tribunalul a constatat că norma din Codul penal nu întrunește criteriile de aplicabilitate în contextul prevederilor din legislația penală, fiind formulată într-un mod incorect, imprecis și neclar, fapt ce duce la încălcarea libertății de exprimare.

În ceea ce privește *incidența art. 54 al Constituției*, subliniem că respectiva normă statuează expres faptul că nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

Or, o ingerință în gama drepturilor omului urmează a fi justificată de anumite argumente: ingerința corespunde normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional, ingerința constituie o măsură necesară într-o societate democratică, ingerința trebuie să fie proporțională scopului urmărit etc., argumente care nu pot fi identificate în raport cu legea examinată.

Potrivit actelor internaționale, restrângerile și derogările sunt admisibile dacă: a) sunt necesare într-o societate democratică și sunt prevăzute expres de lege; b) se impun pentru a proteja securitatea națională, ordinea, sănătatea sau morala publică, drepturile și

² <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-107307%22%7D>

libertățile celorlalți; c) sunt stabilite exclusiv în vederea favorizării binelui general într-o societate democratică; d) sunt impuse pentru membrii forțelor armate și poliției.

Drepturile și libertățile trebuie exercitate în cadrul unor coordonate juridice, la care se adaugă cele morale, politice, confesionale, filozofice etc. În plus, însuși conceptul de libertate ține de respectarea drepturilor și libertăților individuale, inclusiv a celor care se exercită în grup, și ale altor persoane. Posibilitatea juridică a stabilirii unor limitări răspunde nevoii de a asigura securitatea juridică a drepturilor și libertăților celorlalți, în perspectiva realizării intereselor lor individuale, naționale, de grup, a binelui public.

Nu în ultimul rând, norma criticată contravine unui șir de acte fundamentale în materia drepturilor omului: *Declarația Universală a Drepturilor Omului, Pactul Internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, Convenția Europeană a Drepturilor Omului*. Actele enumerate prevăd expres condițiile în care este admisă restrângerea drepturilor omului.

În ceea ce privește alte criterii, și anume dacă: Ingerința corespunde normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional. În acest sens, restricția trebuie să fie compatibilă cu reglementările celor mai importante instrumente universale în domeniul protecției drepturilor omului, cum sunt: *Declarația Universală a Drepturilor Omului, Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice și Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale*.

Ingerința constituie o măsură necesară într-o societate democratică. Potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, termenul necesar implică existența unei nevoi sociale imperioase. Întrucât statele au îndatorirea de a garanta respectarea drepturilor și libertăților, acestora li se recunoaște și o anumită marjă de apreciere, fie că este vorba despre legislatorul național, fie de alte organe ale statului, inclusiv de instanțele judecătorești, chemate să interpreteze și să aplice prevederile legislației în vigoare.

Ingerința trebuie să fie proporțională scopului urmărit. Luând în considerație faptul că natura restrângerii este criteriul după care se apreciază proporționalitatea acesteia, este importantă ideea că restrângerea trebuie să se facă în favoarea interesului general, adică să existe circumstanțe în care restrângerea nu ar afecta interesul general, ci i-ar aduce beneficii.

Or, legea criticată nu corespunde acestor trei criterii motiv pentru care afectează prevederile art.54 din Constituție.

Cu referire la *incidența articolului 23 din Constituție*, subliniem faptul că potrivit art. 1 alin. (3) din Constituție, Republica Moldova este un stat de drept și democratic, iar în jurisprudența sa constantă Curtea Constituțională reiterează importanța principiului statului de drept pentru o societate democratică.

Or, normele contestate conțin prevederi contrare tehnicii legislative, contrare condițiilor de calitate a legii, motiv pentru care contravin art.32 din Constituție.

Curtea a reamintit că preeminența dreptului presupune, *inter alia*, asigurarea legalității și a certitudinii juridice (Raportul privind preeminența dreptului, adoptat de către Comisia de la Veneția la cea de-a 86 sesiune plenară, 2011, § 41).

Curtea Europeană a subliniat în jurisprudența sa că expresia „prevăzută de lege” presupune, între altele, ca legea să întrunească standardul calității, i.e. ca aceasta să fie accesibilă și previzibilă (*Rohlena v. Cehia [MC]*, 27 ianuarie 2015, § 50; *Vasiliauskas v. Lituania [MC]*, 20 octombrie 2015, § 154; *Koprivnikar v. Slovenia*, 24 ianuarie 2017, §

48). De altfel, Curtea notează că și articolul 23 alin.(2) din Constituție implică adoptarea de către legislator a unor legi accesibile și previzibile.

Curtea Europeană a menționat că, deși certitudinea este dezirabilă, aceasta ar putea antrena o rigiditate excesivă (*Del Rio Prada v. Spania [MC]*, 21 octombrie 2013, §§ 92, 93). Nevoia de a evita rigiditatea excesivă și de a ține pasul cu circumstanțele în schimbare presupune exprimarea unor legi în termeni care sunt, într-o mai mare sau mai mică măsură, vagi, iar interpretarea și aplicarea unor asemenea reglementări depinde de practică (*Kokkinakis v. Grecia*, 25 mai 1993, § 40). Pe de altă parte, utilizarea unor concepte și a unor criterii prea vagi în interpretarea unei prevederi legislative conduce la incompatibilitatea acestora cu exigențele clarității și previzibilității, în privința efectelor sale (*Liivik v. Estonia*, 25 iunie 2009, §§ 96-104).

De asemenea, pentru ca legea să îndeplinească cerința previzibilității, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit (*Sissanis v. România*, 25 ianuarie 2007, § 66). O putere discreționară care nu este delimitată, chiar dacă face obiectul controlului judiciar din punct de vedere formal, nu trece de testul previzibilității. Aceeași concluzie este valabilă și pentru puterea discreționară nelimitată a instanțelor judecătorești (*HCC nr.28 din 23 noiembrie 2015*, § 61).

Curtea Constituțională a reținut constant că principiul legalității și al certitudinii juridice este esențial pentru garantarea încrederii în statul de drept și constituie protecție împotriva arbitrarului. Or, asigurarea respectivelor principii obligă statul să legifereze într-o manieră clară și previzibilă normele de drept adoptate.

Așa dar, adoptarea de către legiuitor a actelor legislative accesibile, previzibile și clare se impune prin prisma art.23 alin. (2) din Legea supremă.

În Hotărârea Curții Constituționale nr. 26 din 23 noiembrie 2010, a fost statuat că pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art.23 din Constituție, care statuează obligația statului de a garanta fiecărui om dreptul de a-și cunoaște drepturile.

Necesitatea examinării calității legii de către autoritățile publice ale Republicii Moldova a fost evidențiată și în jurisprudența CtEDO pe mai multe cauze (*Busuioc v. Moldova*, *Guțu v. Moldova*).

Astfel, în cauza *Guțu v. Moldova*, (*Guțu v. Moldova nr.20289/02*, 7 iunie 2007): „...expresia “prevăzută de lege” nu presupune doar corespunderea cu legislația națională, dar, de asemenea, se referă la calitatea acelei legislații (*a se vedea Half ord v. the United Kingdom, Reports 1997-III, p.1017, §49*).

În Hotărârea Curții Constituționale nr. 26 din 27 septembrie 2016, a fost statuat cu titlu de principiu că la elaborarea unui act normativ legiuitorul trebuie să respecte normele de tehnică legislativă pentru ca acesta să corespundă exigențelor de calitate. Astfel, pentru a exclude orice echivoc, textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure.

De asemenea, textul legislativ trebuie să corespundă principiului unității materiei legislative sau corelației între textele regulatorii, pentru ca persoanele să-și poată adapta comportamentul la reglementările existente, ce exclud interpretările contradictorii sau concurența între normele de drept aplicabile.

Respectiva văleatăi juridică s-a realizat prin fentarea Constituției pe dimensiunea egalității în drepturi și a calității legii, precum și cu ignorarea regulilor tehnicii legislative, fapt care afectează principiul legalității.

Noțiunea de „lege” poate cuprinde surse de drept ca legislația primară ori delegată a unui stat, precum și hotărârile judecătorești (*Kafkaris v. Cipru, hotărârea Marii Camere din 12 februarie 2008, §§ 118-121*). Ea nu include „practicile statale” neconforme cu dreptul scris al statelor ori cu hotărârile judecătorești și cu obligațiile internaționale ale statelor în materie de drepturi ale omului (*Streletz, Kessler și Krenz v. Germania, hotărârea Marii Camere din 22 martie 2001, § 91*).

Pentru a se stabili caracterul de „lege” în înțelesul Convenției și al Constituției, al unei norme de drept, trebuie efectuat un test al „suficienței” acesteia pentru a se verifica dacă norma de drept este accesibilă, clară, previzibilă și dacă oferă garanții împotriva abuzurilor.

Condiția accesibilității impune ca textele de lege să poată fi accesate de către reclamant (*Silver și alții v. Regatul Unit, hotărârea din 25 martie 1983, §§ 87-88*). Dacă se invocă texte sau reguli care suplimentează limbajul vast al unei norme primare și publice, atunci și acestea trebuie să poată fi accesate de către reclamant.

Condiția preciziei suficiente sau a previzibilității presupune existența unor norme de drept detaliate în privința subiectului tratat (*Kruslin v. Franța, hotărârea din 24 aprilie 1990, § 27*). Ea impune o analiză mai riguroasă a normei de drept. Curtea Europeană a statuat că nivelul de precizie al legislației interne „depinde într-o măsură considerabilă de conținutul actului normativ avut în vedere, domeniul pe care este menit să-l acopere, numărul și statutul celor cărora le este adresat” (*Chorherr v. Austria, hotărârea din 25 august 1993, § 25*).

Testul preciziei legii impune ca în situațiile în care legea conferă o anumită marjă de discreție, ea să indice cu suficientă claritate limitele acesteia (*Silver și alții v. Regatul Unit* (§ 80)). În *Al-Nashif v. Bulgaria* (hotărârea din 20 iunie 2002, §§ 119-123) – un caz care a vizat expulzarea unei persoane din motive de securitate națională –, Curtea Europeană a statuat că „legea trebuie să indice cu suficientă claritate marja de discreție care este conferită autorităților competente și maniera exercitării acesteia, având în vedere scopul legitim al măsurii în cauză, pentru a acorda persoanelor protecția adecvată împotriva ingerințelor arbitrare”.

În Hotărârea nr. 28 din 2015 privind controlul constituționalității unor prevederi ale articolului 1 din Legea nr. 54 din 21 februarie 2003 privind contracararea activității extremiste. Înalta Curte a subliniat că inexistența în lege a unei liste exhaustive a atributelor și simbolurilor naziste, precum și a atributelor și simbolurilor care se aseamănă cu acestea face din dispoziția normativă contestată o reglementare căreia îi lipsește suficienta specificitate.

Astfel, formularea „atribute/simboluri asemănătoare, până la confundare, cu atributele sau simbolica nazistă” creează o stare de incertitudine sub următoarele aspecte: (1) inexistența unor definiții sau descrieri a atributelor și simbolicii naziste în Lege; (2) lipsa delimitării marjei de apreciere cu privire la „asemănarea, până la confundare” cu atributele sau simbolica nazistă.

Curtea subliniază faptul că identificarea „atributelor și simbolurilor asemănătoare, până la confundare, cu cele naziste” **contravine principiului interzicerii analogiei sau a interpretării extensive** în materie penală, dacă acest lucru reprezintă un dezavantaj pentru persoana acuzată. Atributele sau simbolurile în cauză putând fi determinate de o manieră arbitrară *ad casu*.

Curtea a reținut că, în lipsa indicării precise în articolul 1 lit.b) din Legea nr. 54 din 21 februarie 2003 a listei sau a noțiunii care constituie atribute și simboluri naziste, prevederile acestuia devin imprecise și neclare, astfel încât nu permit cetățenilor să înțeleagă care simboluri sunt interzise, care sunt asemănătoare cu cele naziste și în același timp acordă instanțelor judecătorești o marjă de discreție extrem de largă în aplicarea acestora.

Prin Hotărârea nr. 12 din 4 iunie 2013 pentru controlul constituționalității unor prevederi referitoare la interzicerea simbolurilor comuniste și a promovării ideologiilor totalitare, Curtea Constituțională a menționat, cu trimitere la hotărârea Curții Europene din speța *Vajnai v. Ungaria*, faptul că „[...] promovarea potențială a ideologiei totalitare comuniste [...] nu poate constitui unicul motiv pentru limitarea utilizării unui simbol, în special a unuia cu mai multe sensuri, prin sancționare penală. **Simpla afișare sau folosire a simbolului [...] fără a fi cunoscut ca având ambiții totalitare, nu poate fi egalată cu o propagandă periculoasă.**”

În același context, Curtea Europeană a stabilit că, pentru justificarea ingerinței în drepturile reclamantului, Guvernul trebuie să demonstreze că semnul utilizat de reclamant se identifică exclusiv cu ideile totalitare (*Fratanoló v. Ungaria*, nr. 29459/10, hotărâre din 3 noiembrie 2011, § 27).

În cauza *Faber v. Ungaria*, Curtea Europeană a menționat că presupunând că simbolul afișat de reclamantul în cauză are semnificații multiple – adică poate fi privit în calitate de simbol istoric și totodată ca simbol reminiscent al partidului nazist din Ungaria – doar în cadrul unei examinări atente a contextului în care aceste expresii ofensatoare sunt utilizate, poate fi trasată o distincție esențială între expresiile șocante și jignitoare, protejate de articolul 10, și cele care pierd dreptul său de a fi tolerate într-o societate democratică. Emoțiile negative sau manifestarea sentimentelor de revoltă, în lipsa unor acțiuni de intimidare, nu pot reprezenta o necesitate socială imperioasă în lumina prevederilor art.10 § 2 din Convenție.

Complementar remarcăm faptul că în sensul articolului 10 al CEDO, dreptul la libertatea de exprimare reprezintă unul dintre pilonii de bază ai unei societăți democratice, una dintre condițiile de bază pentru pentru progresul și dezvoltarea persoanei.

Articolul 10 se aplică nu doar în cazul informațiilor sau a ideilor inofensive, ci **chiar și în cazul acelor care șochează, deranjează sau ofensează o parte din populație. Acestea fiind cerințele pluralismului, ale toleranței și ale gândirii libere.**

Libertatea de exprimare acoperă o gamă largă de forme și mijloace de exprimare, inclusiv utilizarea unui steag în scopuri politice (*Faber vs Ungaria*), afișarea unor mesaje de către deputați, ilustrarea politicienilor în scene obscene, etc. Toate acestea fiind fundamentate în jurisprudența constantă a CtEDO (*Karacsony vs Ungaria*), (*Vereinigung Bildender Kunstler vs Austria*).

Cadrul normativ pertinent

Constituția Republicii Moldova

Articolul 1

Statul Republica Moldova

(3) Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sânt garantate.

Articolul 5

Democrația și pluralismul politic

(1) Democrația în Republica Moldova se exercită în condițiile pluralismului politic, care este incompatibil cu dictatura și cu totalitarismul.

(2) Nici o ideologie nu poate fi instituită ca ideologie oficială a statului.

Articolul 7

Constituția, Lege Supremă

Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă. Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică.

Articolul 23

Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle

(1) Fiecare om are dreptul să i se recunoască personalitatea juridică.

(2) Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative.

Articolul 32. Libertatea opiniei și a exprimării

(1) Oricărui cetățean îi este garantată libertatea gândirii, a opiniei, precum și libertatea exprimării în public prin cuvânt, imagine sau prin alt mijloc posibil.

(2) Libertatea exprimării nu poate prejudicia onoarea, demnitatea sau dreptul altei persoane la viziune proprie.

(3) Sânt interzise și pedepsite prin lege contestarea și defăimarea statului și a poporului, îndemnul la război de agresiune, la ură națională, rasială sau religioasă, incitarea la discriminare, la separatism teritorial, la violență publică, precum și alte manifestări ce atentează la regimul constituțional.

Articolul 54. Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

(1) În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

(2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decît celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

(3) Prevederile alineatului (2) nu admit restrângerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

(4) Restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.

IV – CERINȚELE AUTORULUI SESIZĂRII

Urmare celor expuse, în conformitate cu prevederile art.1, 5, 7, 23, 32 și 54 din Constituția Republicii Moldova, art. art.4 și 25 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art. art. 4, 38, 39 din Codul Jurisdicției Constituționale.

Solicit Înaltei Curți:

1. Admiterea spre examinare și declararea admisibilă a prezentei sesizări;
2. Exercițarea controlului constituționalității și declararea drept neconstituțională a Legii pentru modificarea Codului contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008, adoptată în lectura a doua la 7 aprilie 2022.

V – DATE SUPLIMENTARE REFERITOARE LA OBIECTUL SESIZĂRII

VI - LISTA DOCUMENTELOR

VII - DECLARAȚIA ȘI SEMNATURA

Declar pe onoare ca informațiile ce figurează în prezentul formular de sesizare sunt exacte.

12 aprilie 2022

Adrian LEBEDINSCHI



Grigore NOVAC

